

Die Totalrevision der Bundesverfassung

Autor(en): **Furgler, Kurt**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **58 (1978)**

Heft 6

PDF erstellt am: **19.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-163434>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Totalrevision der Bundesverfassung

Wo stehen wir?

In der Mai-Nummer der *Schweizer Monatshefte* behandelt *Richard Reich* unter dem Titel «Von den Schwierigkeiten, eine neue Verfassung zu machen» grundsätzliche Aspekte einer Totalrevision in der heutigen Zeit. Er schreibt unter anderem:

«Der vorliegende Entwurf wird nicht, wie viele seiner Mitautoren befürchtet hatten, als blosse Sandkastenübung abgetan, sondern er wird anscheinend ernst genommen. Das ist staatspolitisch positiv zu bewerten, auch wenn dem ohnehin überlasteten politischen Apparat unseres Landes nun zusätzlich befrachtete Monate und vielleicht auch Jahre bevorstehen. Auf der andern Seite ist nicht zu übersehen, dass es schwer halten dürfte, jenen echten Dialog endlich in Gang zu bringen, der den Motionären Obrecht und Dürrenmatt 1965 vorgeschwebt hatte.»

Damit ist der Stand der Dinge prägnant umrissen. Die früher oft belächelten und als Utopie qualifizierten Bemühungen um eine Totalrevision unserer Verfassung sind Gegenstand ernsthafter politischer Prüfung und Auseinandersetzung geworden. Nach langer und intensiver Arbeit liegt ein Werk vor, das von breiten Kreisen übereinstimmend als systematisch aufgebaut, leicht verständlicher und in die Zukunft weisender «Wurf» gewertet wird. Der Entwurf kann, davon bin ich überzeugt, sowohl inhaltlich als auch formal nicht nur als mögliches Modell einer künftigen Verfassung gelten, sondern auch späteren Beratungen im Parlament – oder in einem Verfassungsrat – weitgehend zugrunde gelegt werden. Dass die Prüfung und weitere Bearbeitung des Entwurfes von uns allen zusätzliche Anstrengungen verlangt, liegt auf der Hand. Das vor kurzem eingeleitete, breit angelegte Vernehmlassungsverfahren – nicht nur die Kantone, die politischen Parteien, die Verbände und die Hochschulen, sondern alle interessierten Organisationen und vor allem auch die einzelnen Bürger sind zur Mitarbeit aufgerufen – wird zeigen, ob die Hoffnung der Motionäre *Karl Obrecht* und *Peter Dürrenmatt* in Erfüllung geht: Dass nämlich die Totalrevision der Bundesverfassung zur grossen staatspolitischen Aufgabe unse-

res Volkes wird, mit der sich breite Kreise der Bevölkerung in harten, aber fairen Auseinandersetzungen beschäftigen werden.

Die Zielrichtung des Entwurfes

Peter Dürrenmatt hat – ebenso wie auch Karl Obrecht – seiner Motion folgende Überlegungen zugrunde gelegt:

«Die Grundprinzipien, auf denen die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beruht – der föderalistische Aufbau, das Zweikammer-System, die Institutionen der direkten Demokratie, die Trennung der Gewalten, das kollegiale Prinzip des Bundesrates sowie die Garantie der Grundrechte der Bürger – haben sich in diesen hundert Jahren so gefestigt, dass sie unbestritten sind. Dagegen sind andere Bestimmungen der Verfassung veraltet, könnten gestrichen oder müssten neu umschrieben werden. Sodann existieren heute eine Reihe von Problemen, die einen Niederschlag in der Bundesverfassung finden müssten.»

Wer den vorliegenden Verfassungsentwurf unvoreingenommen prüft, muss zur Feststellung gelangen, dass er diesen Überlegungen in hohem Masse Rechnung trägt.

Der Entwurf geht davon aus, dass an den Strukturen, die seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 bestehen, nichts geändert werden soll. Die Experten haben aus eigener Einsicht und Überzeugung die genannten Grundprinzipien gleichsam als unverrückbare Pfeiler unserer Ordnung anerkannt und übernommen; sie haben sie zwar gründlich überdacht, an den Erfordernissen von Gegenwart und Zukunft gemessen und in eine neue Beziehung zueinander gebracht, im Kern aber unangetastet gelassen. Man könnte die Zielrichtung der Revisionsarbeiten demnach mit der Kurzformel umschreiben: Anpassung und Weiterentwicklung der bewährten Grundsätze unserer staatlichen Ordnung.

Die seit 1848 in Staat und Gesellschaft eingetretenen Veränderungen sind verfassungsrechtlich nur zum Teil bewältigt worden. Wohl ist es gelungen, die rechtliche Grundordnung in verschiedenen Bereichen durch zahlreiche Teilrevisionen der Entwicklung anzupassen. Dass indessen Verfassungsrecht und Wirklichkeit heute manchenorts auseinanderklaffen, lässt sich kaum bestreiten. Eine Verfassung aber, die mit der Wirklichkeit in wesentlichen Punkten nicht mehr übereinstimmt, kann nicht mehr in vollem Umfange wirksam sein und im erforderlichen Masse Zustimmung finden. So ist denn die Forderung, Recht und Wirklichkeit müssten wieder vermehrt in Übereinstimmung gebracht werden, nicht nur ein wesentliches Argument für den Versuch einer Totalrevision; sie kommt im vorliegenden Entwurf auch deutlich zum Ausdruck.

Kennzeichen des Entwurfes

Ausbau der Grundrechtsgewährleistungen

«Jedermann hat das Recht auf Leben, körperliche und geistige Unversehrtheit, Bewegungsfreiheit und persönliche Sicherheit.

Jedermann kann seine Meinung frei bilden, frei äussern und verbreiten.»

Ein erster inhaltlicher Schwerpunkt des Entwurfes liegt in der Stärkung, Modernisierung und Verbesserung der Grundrechtsgarantien. Der heutige Zustand ist insofern unbefriedigend, als zentralste Rechte wie der umfassende Schutz der Persönlichkeit sowie die Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit im Text der geltenden Bundesverfassung überhaupt nicht erwähnt werden. Der Entwurf schliesst diese Lücken. Wohl hat das Bundesgericht in einer langjährigen, vorbildlichen Praxis den Grundrechtsschutz ausgebaut und ungeschriebene Grundrechte entwickelt. Dies ist für den juristisch nicht geschulten Bürger indessen kaum ersichtlich. Der systematisch klar gestaltete Grundrechtskatalog macht nun Ausmass, Schranken und Schwerpunkte der Rechte des Einzelnen deutlich sichtbar. Zudem werden die Behörden von Bund, Kanton und Gemeinde verpflichtet, die Grundrechte in der gesamten Gesetzgebung zur Geltung zu bringen und sie, soweit möglich, auch unter Privaten wirksam werden zu lassen.

Anpassung der Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung

Gewährleistung der Eigentumsgarantie, der Berufswahlfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit als Grundrechte – differenziert formulierte Zielsetzungen der Eigentumspolitik und der Wirtschaftspolitik – Bestimmungen über die kollektiven Arbeitsbeziehungen und die Ordnung der Unternehmungen – Formulierung von sozialen Garantien als Aufträge an den Gesetzgeber: Diese Stichworte lassen erkennen, dass die Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialordnung einerseits den geänderten Bedürfnissen und andererseits der Praxis der letzten Jahrzehnte angepasst werden soll. Es geht im wesentlichen darum, dem Gemeinwesen – unter Wahrung der wirtschaftlichen Rechte und Freiheiten und zur Erhaltung einer marktwirtschaftlichen, die sozialen Pflichten respektierenden Ordnung – eine sinnvolle Wirtschafts- und Eigentumspolitik zu ermöglichen. Gleichzeitig soll vermieden werden, dass erforderliche Massnahmen immer wieder in Form von Dringlichkeitsrecht getroffen werden müssen, in einem Verfahren, das unter demokratischen Gesichtspunkten nicht unbedenklich erscheint.

Neukonzeption der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

«Sie (Bund und Kantone) unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie arbeiten namentlich durch gemeinsame Planungen zusammen.»

«Wenn der Bund Recht setzt oder auf andere Weise tätig wird, wahrt er die Selbstständigkeit der Kantone, soweit es sich mit der Erfüllung der Staatsaufgaben vereinbaren lässt.»

Bei der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen, insbesondere bei der grosszügigen Zuordnung von Verantwortungsbereichen, welche die Umschreibung der Pflichtenhefte in den Einzelheiten stärker als bisher dem Gesetzgeber überlässt und damit zu einer Vereinfachung des Verfahrens führt, geht der Entwurf von der Grundidee aus, dass Föderalismus vor allem sinnvolle Zusammenarbeit und gegenseitige Rücksichtnahme bedeutet. Es soll der Versuch unternommen werden, den Streit um Zuständigkeiten zu überwinden und ein gewisses Misstrauen der Kantone dem Bund gegenüber abzubauen. Fragen der Verantwortung aus eigenem politischen Willen und der Zusammenarbeit sind ebenso wichtig wie die Abgrenzung und Ausscheidung von Aufgaben. Massgebend war im übrigen auch die Überlegung, dass die vorgeschlagene, anpassungsfähige Lösung geeignet sein kann, dem Bundesstaate die erforderliche Übersichtlichkeit zurückzubringen. Der Bürger muss seiner Verfassung wieder entnehmen können, welches Gemeinwesen für die einzelnen wichtigen Aufgaben wirklich die Verantwortung trägt. Also: Einfacheres Verfahren für notwendige Anpassungen der Pflichtenhefte, grosszügige Zuordnung von Verantwortungsbereichen, Stärkung der Zusammenarbeit und Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als verfassungsrechtliche Pflicht des Bundes.

Zeitgemässes Demokratiekonzept

Neues Gleichgewicht zwischen direkter und repräsentativer Demokratie – Vereinfachung der Volksrechte – Wahrung des kantonalen Einflusses auf die Verfassungs- und Gesetzgebung im Bunde – vorausschauende Staatsführung durch Bundesversammlung und Bundesrat zu gesamter Hand: Ziele, die der Entwurf zu verwirklichen versucht. Im Zentrum steht dabei die Einführung der sogenannten «Einheitsinitiative». Dieses Instrument soll ermöglichen, dass sich die Initianten nicht mehr selbst als Verfassungsredaktoren bemühen müssen, sondern sich auf die wesentlichen politischen Anliegen konzentrieren können, dass die Geschlossenheit der Rechtsordnung besser gewahrt bleibt und dass ein Volksbegehren auf der richtigen Normstufe verwirklicht werden kann. Aus föderalistischer Sicht von Bedeutung ist das der Volksinitiative nachgebildete Initiativrecht dreier kantonalen

Parlamente und das Referendumsrecht, welches neu ebenfalls drei Kantonen zustehen soll. Schliesslich sind die Bestimmungen über Bundesversammlung und Bundesrat darauf angelegt, dass sich beide Organe auf ihre wesentlichen politischen Aufgaben konzentrieren können. Sie sollen einander ergänzen und zusammenarbeiten. Mit der Bestimmung, dass die Bundesversammlung «die wesentlichen Ziele und die Mittel der Staatstätigkeit» bestimmt sowie über «die wichtigen Pläne der Staatstätigkeit» zu befinden hat, wird dem Parlament die Möglichkeit gegeben, die eigentliche Staatsführung massgeblich wahrzunehmen.

Stärkung des Rechtsschutzes

«Die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes kann ... im Falle seiner Anwendung geltend gemacht werden.»

Diese Bestimmung macht deutlich, dass der Schutz der Rechte des Einzelnen ausgebaut werden soll. Erlasse der Bundesversammlung – wie auch Akte des Bundesrates – werden nach den Vorstellungen der Experten grundsätzlich einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterstehen, Bundesgesetze freilich nicht allgemein, sondern nur bei ihrer Anwendung im Einzelfalle. Damit bleibt der vorgesehene Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit in einem massvollen Rahmen. Eine erweiterte Verfassungsgerichtsbarkeit soll überdies auch dem Schutze kantonaler Eigenständigkeit dienen: Verletzungen von Bestimmungen über die Verantwortungen von Bund und Kantonen, vor allem Verstösse gegen das Subsidiaritätsprinzip könnten mit einer Verfassungsbeschwerde ebenfalls geltend gemacht werden. Auch die verfassungsrechtliche Verankerung zahlreicher Justizgrundsätze soll zu einem optimalen Rechtsschutz des Einzelnen beitragen.

Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit der Verfassung

Wer sich mit der geltenden Bundesverfassung auseinandersetzt, wird kaum bestreiten können, dass diese zu einem bedeutenden Teil ihre grossen Linien verloren hat, dass sie teilweise widersprüchlich, unklar und wenig aussagekräftig geworden ist. Der Verfassungsentwurf stellt den Versuch dar, die wesentlichen Grundsätze und den Aufriss unserer staatlichen Ordnung wieder deutlich sichtbar zu machen. Eine einfache Systematik sowie knappe und prägnante Formulierungen sollen dem Bürger den Zugang zur Verfassung erleichtern. Die Fragen, welches Rechte und Pflichten des Einzelnen sind, wer für die Erfüllung der Staatsaufgaben die Verantwortung trägt und wie die Pflichtenhefte von Parlament, Regierung und Gerichten ausgestaltet sind,

müssen sich eindeutig beantworten lassen. Die ersten Reaktionen auf den Verfassungsentwurf zeigen, dass sich dieses Ziel weitgehend erreichen lässt.

Ist eine Totalrevision der Bundesverfassung notwendig?

Helvetische Politik ist vielfach Tagespolitik. Wohl steht uns die Auseinandersetzung mit etlichen umfassenden Problemkreisen wie etwa die Gesamtenergiekonzeption bevor. Nach Auffassung vieler hat aber die Suche nach grundsätzlichen Konzepten und langfristig wirksamen Lösungen heute in den Hintergrund zu treten. Man strebt kurzfristig realisierbare Lösungen an, man fordert, dass die verfügbaren Kräfte und Mittel für die Verwirklichung von Sofortmassnahmen eingesetzt werden sollen. Laufen wir dabei aber nicht Gefahr, zu übersehen, dass hinter den aktuellen, handfesten Schwierigkeiten der Stunde oft komplexe Sachfragen stehen, die mit Sofortmassnahmen allein nicht bewältigt werden können? Sind denn Teilrevisionen unserer Verfassung nicht selten kurzatmige Kompromisse, mit denen die wirklichen Probleme längerfristig nicht zureichend gelöst werden können? Weist unsere Verfassung nicht Mängel auf, welche mit der Zeit zu ernsthaften Schwierigkeiten und Problemen führen können, die sich durch punktuelle Anpassungen nicht mehr bewältigen lassen?

Ich würde diese Fragen mit Ja beantworten. Wir haben beispielsweise festgestellt, dass die bundesstaatliche Kompetenzordnung weitgehend unüberblickbar geworden ist und kaum mehr Anhaltspunkte für die klare Umschreibung der Pflichtenhefte von Bund und Kantonen zu geben vermag. Die enge, in zahlreichen Bereichen pragmatisch entstandene, zum Teil zufällige Verflechtung der Bundeszuständigkeiten mit den kantonalen Zuständigkeiten lässt jedenfalls keine sachgerechte Abgrenzung der Verantwortungsbereiche mehr erkennen. Zum Teil werden die Kantone überfordert, zum Teil der Bund; in gewissen Fällen beraubt man die Kantone ihrer politischen Substanz; oft hemmt diese Verfilzung sowohl den Bund als auch die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Schliesslich verunmöglicht die heutige Ordnung öfters ein dringend notwendiges gemeinsames Vorgehen von Bund und Ständen.

Einer solchen Entwicklung dürfen wir nicht mehr untätig zusehen. Eine grosszügige Neuordnung der Verantwortungen im Bundesstaate, welche einerseits die Eigenständigkeit der Kantone wahrt und stärkt, andererseits eine rationelle Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gewährleistet, stellt für sich allein bereits eine tiefgreifende materielle Revision unserer Verfassung dar. Damit ist aber bloss *ein* Aspekt der Staatsreform angesprochen. Sie muss auch die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Bür-

ger und Staat, so etwa die Erweiterung der Grundrechtsgewährleistungen, den Ausbau des Rechtsschutzes und die Erneuerung der politischen Rechte mit umfassen. In welchem Verfahren diese und andere notwendige Reformen schliesslich durchgeführt werden, ist nicht entscheidend. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens werden uns zeigen, welcher Weg schliesslich zum Ziel führen kann.

Walter Burckhardt hat 1931 geschrieben:

«Seit 1874 ... sind die Revisionen nicht nur auf einen besonderen Gegenstand beschränkt geblieben; sie sind auch, und stets mehr, aus einer begrenzten Betrachtung heraus geboren worden. Man hat den Zusammenhang mit dem Ganzen, das eine Verfassung ist, übersehen, dagegen das Einzelne, das gerade zu regeln war, mit beschränkter Ängstlichkeit ausgestaltet; man überholte sich in Einschränkungen und Vorbehalten und hatte nicht mehr den Mut, einen Gedanken ganz durchzuführen.» (Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage 1931, VIII.)

Welches sind denn nun die Gedanken, die Leitideen, welche es ganz durchzuführen gilt? Mensch und Staat – Bund und Kantone – Kleinstaat Schweiz: Das Ringen um eine Neugestaltung unserer Verfassung lässt sich immer wieder auf diese Themen zurückführen. Die Schöpfer des Entwurfes sind von diesen Problemkreisen ausgegangen. Sie haben versucht, auf diese Grundfragen ausgerichtete Leitideen sichtbar zu machen und zu konkretisieren: Der freien Entfaltung des Einzelnen muss die Verantwortung für das Gemeinwohl zugeordnet bleiben. – Die Ordnung unserer Gemeinschaft muss eine Ordnung der Solidarität sein, sie soll dem Schwachen und Hilfsbedürftigen Schutz bieten. – Staatlicher Macht und staatlichem Einfluss müssen Grenzen gesetzt sein, damit eine humane, auf den freien, selbstverantwortlichen Menschen ausgerichtete Gesellschaft erhalten bleibt. – Der Kleinstaat Schweiz, Teil eines Netzes vielfältiger internationaler Beziehungen, muss einerseits seine Unabhängigkeit wahren, andererseits im Rahmen seiner begrenzten Möglichkeiten aber auch Mitverantwortung für die Lösung grenzüberschreitender Probleme übernehmen.

Es bleibt zu hoffen, dass die politische Auseinandersetzung um den Verfassungsentwurf nicht nur auf einzelne Bestimmungen beschränkt bleibt; sie soll mit dem Blick für das Ganze geführt und immer wieder auf die skizzierten Leitideen ausgerichtet werden. Wenn uns das gelingt, so haben echte Reformen im Staate, denen eine Revision der Bundesverfassung letztlich dienen soll, eine gute Chance.